

Incarto n.
52.2011.42

Lugano
28 marzo 2011

In nome
della Repubblica e Cantone
Ticino

Il Tribunale cantonale amministrativo

composto dei giudici: Raffaello Balerna, presidente,
Stefano Bernasconi, Matteo Cassina

segretario: Leopoldo Crivelli

statuendo sul ricorso 24 gennaio 2011 della

SIA, Società Svizzera Ingegneri e Architetti, Sezione Ticino,
6500 Bellinzona,
rappr. dalla presidente arch. Federica Colombo, 6900 Lugano,

contro

il bando del concorso che il municipio di Lugano ha indetto il 12 gennaio 2011 per aggiudicare le prestazioni di Sviluppatore di Progetto relative allo sviluppo ed alla progettazione del polo sportivo e degli eventi sull'area AP11+AP12+BC1 del Nuovo Quartiere Cornaredo;

vista la risposta 3 febbraio 2011 del municipio di Lugano;

preso atto della replica 17 febbraio 2011 della ricorrente e della duplica 3 marzo 2011 del municipio di Lugano;

letti ed esaminati gli atti;

ritenuto,

in fatto

- A. Il 12 gennaio 2011 il municipio di Lugano ha indetto un pubblico concorso, retto dal Concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 25 novembre 1994/15 marzo 2001 (CIAP; RL 7.1.4.1.3) ed impostato secondo la procedura libera, per aggiudicare le prestazioni di Sviluppatore di Progetto (in seguito: SP) relative allo sviluppo ed alla progettazione del polo sportivo e degli eventi sull'area AP11+ AP12+BC1 del Nuovo Quartiere Cornaredo (FU n. 4/2011 pag. 285-288).

Il bando anticipa che oggetto della commessa è lo sviluppo, la verifica di fattibilità, in particolare tecnica, finanziaria, organizzativa e legale, e in caso affermativo la progettazione fino alla procedura di autorizzazione di un complesso integrato che dovrà rappresentare il futuro Polo sportivo e degli eventi della Città di Lugano nell'area dell'attuale Stadio di Cornaredo (area AP11+ AP12+BC1 del Nuovo Quartiere Cornaredo), con alcuni ben definiti contenuti pubblici (un moderno stadio di calcio, un palazzetto polifunzionale dello sport coperto, un campo di calcio con pista di atletica, un'area espositivo-fieristica e un autosilo sotterraneo con almeno 800 posti). Compito dello SP è pure l'individuazione di ulteriori contenuti a carattere privato, in particolare destinazioni generiche (cosiddette *Mantelnutzungen*), nella misura ammessa dalle norme pianificatorie, con l'obiettivo di incrementare l'attrattiva del complesso nel suo insieme, ottimizzarne i costi di realizzazione e gestione, favorire l'interesse dei potenziali investitori e rappresentare un miglioramento della qualità di vita, per residenti, pendolari e turisti. A mente del committente, la successiva realizzazione e gestione dovrebbe avvenire in collaborazione con partner privati nella forma di un Partenariato Pubblico Privato (PPP- *Public-Private Partnership*), motivo per cui oggetto del mandato è pure la strutturazione e la regolamentazione dei rapporti tra partner pubblici e privati per tutti i cicli di vita dell'edificazione. Nell'ambito della commessa, lo SP deve comprendere, oltre al capo-progetto ed al suo vice, tutti gli specialisti necessari alla progettazione del complesso e alla regolamentazione del Partenariato Pubblico Privato, segnatamente: in-

gegnere civile, ingegnere EMCRA, ingegnere RVC, ingegnere sanitario, specialista traffico e mobilità, specialista impatto ambientale, fisico della costruzione, specialista facciate, geologo, specialista stadi, specialista strutture sportive, specialista fiere e esposizioni, specialista superfici commerciali, specialista gastro, specialista fuoco, specialista sicurezza, specialista nella gestione di immobili, economista, giurista, ad esclusione dell'architetto, che sarà nominato successivamente mediante un apposito concorso.

Circa le condizioni di partecipazione, il bando indica che possono prendere parte alla gara società o gruppi interdisciplinari con domicilio civile o professionale in Svizzera, nel Liechtenstein o in uno degli stati dell'Unione Europea, abilitati ad esercitare la loro professione nel paese di domicilio. Lo SP è l'unico partner contrattuale nei confronti del committente. Nella documentazione di concorso messa a disposizione degli interessati via Internet si specifica che lo SP deve adempiere, cumulativamente, i seguenti criteri di idoneità (documento 1, basi della commessa, cifra 7.1):

- almeno una referenza come sviluppatore, pianificatore generale, (secondo regolamento SIA 102) o realizzatore di un progetto nella forma del Partenariato Pubblico Privato (PPP) avente per oggetto un complesso multifunzionale con contenuti analoghi a quelli previsti dal presente concorso e un volume complessivo di edificazione di almeno CHF 100'000'000.-;
- certificazione di qualità ISO 9001;
- bid-bond (garanzia di offerta) rilasciata da una primaria banca svizzera a favore del committente dell'ammontare di CHF 150'000.- della durata di almeno 12 mesi a decorrere dalla data di apertura delle offerte;
- comprova che per l'offerente non sia in corso una procedura di fallimento, di liquidazione, di cessazione d'attività e di concordato.

Il termine ultimo per l'inoltro delle offerte, inizialmente fissato alle ore 14.30 del 2 marzo 2011, è stato prorogato alle ore 14.30 del 6 aprile 2011 (vedi modifiche apportate al bando, pubblicate nel FU n. 11/2011, pag. 1061).

- B. Contro il predetto bando di concorso la Società Svizzera Ingegneri e Architetti (SIA), Sezione Ticino, è insorta innanzi al Tribunale cantonale amministrativo, chiedendone l'annullamento previa concessione dell'effetto sospensivo al gravame.
A mente della ricorrente, per tutta una serie di motivi partitamente elencati l'oggetto della commessa non è definito in modo chiaro e univoco, è contraddittorio e non garantisce quindi la trasparenza nella procedura di aggiudicazione e un'efficace concorrenza fra gli offerenti, così come prescritto dalla legge.
- C. Opponendosi all'accoglimento dell'impugnativa, in sede di risposta il committente ha avversato con dovizia di motivazioni le tesi dell'insorgente.
Esposti i contenuti della commessa, il municipio di Lugano ha contestato la legittimazione attiva della SIA Sezione Ticino, così come la rappresentanza legale esercitata dalla sola presidente dell'associazione ricorrente. Nel merito, ha ribattuto punto per punto alle argomentazioni sollevate nel gravame.
- D. Invitata a fornire al Tribunale tutti i documenti volti a comprovare la sua legittimazione ricorsuale ed il potere di rappresentanza con firma unica della persona che ha sottoscritto il ricorso, in replica l'insorgente ha comunicato che il 14 febbraio 2011 il comitato della SIA Sezione Ticino ha deciso di conferire alla sua presidente diritto di firma individuale per impugnare il bando di cui trattasi. Riaffermata la propria legittimazione attiva, nel merito la ricorrente ha riproposto, ampliandole ulteriormente, le censure addotte nel gravame.
- E. Con la duplica la stazione appaltante ha ribadito il proprio punto di vista, confermando le eccezioni d'ordine sollevate in risposta e difendendo l'impostazione data al concorso.

Considerato,

in diritto

1. 1.1. La commessa posta a concorso rientra senz'ombra di dubbio, per natura e valore, nel novero di quelle sottoposte al CIAP. La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è quindi data dagli art. 15 cpv. 1 CIAP e 4 cpv. 1 del decreto legislativo concernente l'adesione del Cantone Ticino al concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 6 febbraio 1996/30 novembre 2004 (DLACIAP; RL 7.1.4.1.4).

1.2. Il gravame, inoltrato entro 10 giorni dalla data di pubblicazione degli atti, è tempestivo (art. 15 cpv. 2 CIAP).

1.3. Resta da esaminare la legittimazione attiva della SIA Sezione Ticino ed il potere di rappresentanza con firma unica della sua presidente arch. Federica Colombo, unico membro del comitato direttivo ad aver sottoscritto l'impugnativa.

1.3.1. Secondo l'art. 4 cpv. 2 DLACIAP, salvo disposizioni contrarie del concordato, la procedura di ricorso è retta dalla legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 (LPamm, RL 3.3.1.1).

In assenza di regolamentazione da parte del CIAP, la legittimazione a ricorrere è disciplinata pertanto dall'art. 43 LPamm. Hanno quindi qualità per interporre ricorso persone o enti pubblici lesi direttamente nei loro legittimi interessi dalla decisione impugnata. La nozione di interesse legittimo corrisponde, secondo la prassi di questo Tribunale, a quella di interesse degno di protezione giusta l'art. 48 lett. a della legge federale sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968 (PA; RS 172.021) e l'art. 103 lett. a della legge federale sull'organizzazione giudiziaria del 16 dicembre 1943 (OG; abrogata dall'art. 131 cpv. 1 della legge sul Tribunale federale, del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). Introducendo il requisito dell'interesse legittimo il legislatore ha quindi voluto, in primo luogo, escludere l'*actio popularis*, cosicché difetta della legittimazione ricorsuale chi dal provvedimento impugnato non sia toccato altrimenti che qualsiasi altro singolo cittadino o che la collettività; occorre pertanto l'esistenza di una relazione rilevante o speciale del ricorrente con l'oggetto della contestazione. D'altro lato basta però l'esistenza di un interesse

degno di protezione dal profilo processuale e non occorre la lesione di diritti soggettivi; anche un interesse di mero fatto, ad esempio di natura economica, ideale o morale può essere sufficiente. Affinché il gravame sia ricevibile in ossequio all'art. 43 LPamm basta pertanto che il ricorrente possa prevalersi di un interesse personale, immediato ed attuale all'annullamento o alla modificazione della decisione contestata e dunque all'ottenimento di un giudizio più favorevole (cfr. RDAT I-2001 n. 27 consid. 2.1. e rinvii; STA 52.2008.420 del 31 agosto 2010).

1.3.2. La ricorrente non interviene nella lite in quanto (potenziale) concorrente: essa non è dunque direttamente lesa nei suoi propri (legittimi) interessi dalla decisione municipale, non essendone destinataria. In quanto associazione, essa ha per contro inoltrato il ricorso in difesa dei diritti dei suoi soci (cosiddetto ricorso corporativo di natura "egoista"). Affinché possa esserle riconosciuta la legittimazione ricorsuale è pertanto necessario che la potestà ricorsuale a tutela dei diritti in questione competa ai suoi singoli soci, che la maggioranza o molti di essi siano toccati dall'atto impugnato e che gli statuti le affidino la difesa degli interessi comuni (ZBI 100/1999, pag. 399 e 446; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, V ed., Zurigo 2006, n. 1956 segg; MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Agno 1997, n. 6 ad art. 43, con rinvii alla giurisprudenza pubblicata nella RDAT; EVELYNE CLERC, L'ouverture des marchés publics: effectivité et protection juridique, Friburgo 1997, pag. 528 segg.; PETER GAUCH/HUBERT STÖCKLI, Thèses sur le nouveau droit fédéral des marchés publics, Friburgo 1999, cifra 25.7 e nota 292 a piè di pagina). Al pari degli altri presupposti processuali, la sussistenza della legittimazione a ricorrere deve essere esaminata d'ufficio; la prova delle circostanze fattuali che la fondano spetta tuttavia al ricorrente (RDAT I-2001 n. 27 consid. 2.2; STA 52.2001.303 del 15 ottobre 2001; ZBI 100/1999 pag. 399).

1.3.3. In concreto, la ricorrente ha allegato al proprio gravame lo statuto della Sezione Ticino della SIA. Con la replica ha inoltre prodotto una dichiarazione della sua segreteria attestante che al 31 dicembre 2010 l'associazione contava 678 soci, di cui 438 (64.6%) indipendenti/titolari di studio e 239 (35.4%) dipendenti.

Questa documentazione non basta però, da sola, a comprovare l'adempimento dei requisiti posti dalla prassi per riconoscerle la legittimazione ricorsuale.

Secondo il suo attuale statuto entrato in vigore il 16 giugno 2007, la Sezione Ticino della Società Svizzera degli Ingegneri e degli Architetti SIA è un'associazione giusta gli art. 60 segg. del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC; RS 210). Essa è attiva nel Cantone conformemente agli scopi della SIA (art. 1 cpv. 1 statuto SIA, Sezione Ticino). Il suo scopo è di promuovere l'affiatamento e i sentimenti di amicizia e solidarietà tra i suoi membri, di contribuire al progresso dell'ingegneria e dell'architettura dal lato tecnico, scientifico e estetico, di salvaguardare il prestigio professionale rappresentando e difendendo la dignità e gli interessi comuni dei suoi membri, sostenendone l'immagine (art. 1 cpv. 2 statuto SIA, Sezione Ticino). La Sezione Ticino è composta da soci individuali, soci onorari e membri associati (art. 2 cpv. 2 statuto SIA, Sezione Ticino). Può diventare socio individuale della SIA, Sezione Ticino, ogni persona fisica che nell'esercizio della sua professione in campo edile, tecnico e ambientale abbia raggiunto un livello universitario o equivalente conformemente al Registro degli Ingegneri, degli Architetti e dei Tecnici e che dimostra di essere attiva professionalmente nel settore. In caso di personalità di rilievo è possibile rinunciare al rispetto di alcune di queste condizioni (art. 2 cpv. 3 statuto SIA, Sezione Ticino). Possono venir ammesse in qualità di membri associati le persone fisiche che hanno i requisiti professionali per una futura ammissione quali soci individuali (art. 2 cpv. 4 statuto SIA, Sezione Ticino). Possono infine venir eletti soci onorari della Sezione Ticino membri della SIA che si sono resi benemeriti nel campo tecnico, architettonico o scientifico, o che si sono resi particolarmente benemeriti verso la Sezione Ticino o la SIA (art. 2 cpv. 5 statuto SIA, Sezione Ticino). L'ammissione alla SIA di nuovi soci individuali o di membri associati, decisa dalla Direzione nazionale ed effettuata tramite la Sezione Ticino, conferisce anche la qualità di socio di quest'ultima; se il candidato è già socio della SIA, il comitato decide sull'ammissione alla Sezione Ticino (art. 3 cpv. 1-4 statuto SIA, Sezione Ticino).

Il comitato rappresenta la Sezione Ticino verso l'esterno e si occupa di tutti i suoi affari, riservata la competenza di altri organi (art. 14 cpv. 1 statuto SIA, Sezione Ticino). Esso decide il diritto

di firma per vincolare la società (art. 15 cpv. 5 statuto SIA, Sezione Ticino).

1.3.4. La commessa messa a concorso riguarda lo sviluppo, la verifica di fattibilità, in particolare tecnica, finanziaria, organizzativa e legale, e in caso affermativo la progettazione fino alla procedura di autorizzazione di un complesso integrato che dovrà rappresentare il futuro Polo sportivo e degli eventi della Città di Lugano nell'area dell'attuale Stadio di Cornaredo. La partecipazione alla gara è stata aperta a società o gruppi interdisciplinari con domicilio civile o professionale in Svizzera, nel Liechtenstein o in uno degli stati dell'Unione Europea, abilitati ad esercitare la loro professione nel paese di domicilio. Questa impostazione del concorso ed il divieto di consorzio che l'accompagna, unitamente alle particolari modalità di submandato ammesse (vedi documento 1, basi della commessa, cifra 6.5), limita in modo considerevole la cerchia dei destinatari del bando. Concorrenti possono essere considerate solo società commerciali ai sensi della parte terza della legge federale di complemento del Codice civile svizzero del 30 marzo 1911 (CO; RS 220), che dispongono di tutti gli specialisti richiesti dalla committenza o sono comunque in grado di ingaggiarli in via di submandato - laddove ammesso - dando vita ad un gruppo interdisciplinare.

Posta questa premessa ed annotato che per statuto la Sezione Ticino della SIA è composta unicamente da persone fisiche, non v'è dubbio che i suoi membri e, di riflesso, l'associazione che li raccoglie, non hanno la legittimazione per impugnare il bando in discussione. Anche volendo accreditare la tesi della ricorrente, secondo cui per "gruppo interdisciplinare" bisogna in ogni modo intendere un complesso di persone fisiche, non si verrebbe a miglior risultato. In effetti, l'insorgente non ha comunque dimostrato, ai fini del riconoscimento della potestà ricorsuale, che la maggioranza o molti dei suoi soci sono toccati dal controverso bando. Si è limitata ad indicare che al 31 dicembre 2010 l'associazione contava 678 soci, di cui 438 (64.6%) indipendenti/titolari di studio e 239 (35.4%) dipendenti. Cifre, queste, che con ogni evidenza non bastano a provare che la maggior parte degli aderenti alla SIA Sezione Ticino sono potenziali concorrenti (direttamente) toccati nei loro legittimi interessi dal bando di gara e, di conseguenza, facoltizzati ad impugnarlo a titolo personale.

L'insorgente è pertanto venuta meno nell'onere di provare le circostanze di fatto necessarie per poterle riconoscere la legittimazione ricorsuale sulla scorta delle condizioni cumulative indicate al consid. 1.3.2: obbligo di cui era perfettamente al corrente (vedi STA 52.2000.249-271 del 16 novembre 2000 in re SIA Sezione Ticino, pubblicata nella RDAT I-2001 n. 27) e che le era stato rammentato in modo esplicito al momento dell'intimazione della risposta del committente.

2. Sulla scorta di quanto precede il gravame deve essere dichiarato irricevibile, senza che occorra esaminare se l'arch. Federica Colombo, che ha firmato da sola l'atto ricorsuale in veste di presidente, poteva rappresentare validamente in causa l'associazione senza una preventiva, formale decisione del comitato volta a conferirle tale prerogativa (art. 69 CC; art. 15 cpv. 5 statuto SIA, Sezione Ticino).

L'emanazione del presente giudizio rende superflua l'evasione della domanda volta a concedere effetto sospensivo all'impugnativa.

La tassa di giudizio è posta a carico della ricorrente secondo soccombenza (art. 28 LPamm).

Per questi motivi,
viste le norme di legge citate,

dichiara e pronuncia:

1. Il ricorso è irricevibile.
2. La tassa di giustizia di fr. 2'000.- è posta a carico della ricorrente.
3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. legge sul Tribunale

federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110) nei limiti ed alle condizioni enunciate all'art. 83 lett. f LTF.

4. Intimazione a: **SIA, Società Svizzera Ingegneri e Architetti, Sezione Ticino, 6500 Bellinzona;**
Arch. Federica Colombo, 6900 Lugano;
Municipio di Lugano, 6900 Lugano.

Per il Tribunale cantonale amministrativo
Il presidente



Il segretario

